Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 436 Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen)

Nr. 4 ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 december 2015 en het nader rapport d.d. 21 maart 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2015, no.2015001581, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in nieuwe normen voor primaire waterkeringen in de Waterwet, naar aanleiding van nieuwe inzichten in overstromingsrisico's. Hierbij is gekozen voor een risicobenadering, waarbij de normen zijn gebaseerd op het risico dat een overstroming zich voordoet en op de gevolgen van een eventuele overstroming. Uitgangspunt bij het bepalen van de normen is dat overal tenminste een basisbeschermingsniveau van 10^{-5} wordt geboden.[2] De primaire waterkeringen worden in het voorstel onderverdeeld in dijktrajecten, waaraan per traject een norm verbonden is.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen over het voorstel die van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet naar de Kamer te zenden dan nadat daarmee rekening is gehouden. De Afdeling onderkent de meerwaarde van voorgestelde nieuwe normen(systematiek) ten opzichte van het huidige normenkader voor primaire waterkeringen.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

[2] Dit wil zeggen dat de kans om te overlijden als gevolg van een overstroming op een bepaalde plaats (het lokaal individueel risico of «LIR») niet groter mag zijn dan eens per 100.000 jaar. Zie toelichting, paragraaf 2.2.

kst-34436-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Vanwege het belang van de waterveiligheid maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

De ondergrenzen voor het beschermingsniveau dat dijktrajecten moeten bieden dienen per dijktraject wettelijk te worden verankerd door deze op te nemen in bijlage II bij de wet nu ondergrenzen een waarborgfunctie hebben en de in het voorstel opgenomen systematiek risico's op verwarring bevat. Daarnaast dient de bevoegdheid van de Minister van IenM om af te wijken van de ondergrenzen dragend te worden gemotiveerd. Indien niet in een dergelijke motivering kan worden voorzien, acht de Afdeling aanpassing van het voorstel met betrekking tot de afwijkingsbevoegdheid aangewezen. Bij handhaving van de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid zou niet alleen in de toelichting maar ook in de wetstekst zelf tot uitdrukking moeten worden gebracht dat het basisbeschermingsniveau steeds gewaarborgd dient te zijn. Voorts is een nadere toelichting op de berekening van de signaleringsnormen aangewezen. Tot slot worden opmerkingen gemaakt over de geplande invoeringstermijn van de nieuwe wettelijke normen en over de definitie van de term «overstromingskans».

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 september 2015, nr. 2015001581, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 december 2015, nr. W14.15.0319/IV, bied ik U hierbij aan.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van de normering van de primaire waterkeringen in Nederland. Voor iedereen die in Nederland achter een primaire waterkering woont, moet uiterlijk in 2050 gelden dat het risico om te overlijden als gevolg van een overstroming op een bepaalde plaats niet groter is dan eens per 100.000 jaar. Daartoe wordt voorgesteld nieuwe eisen te stellen aan alle primaire waterkeringen, ook voor de nu nog niet genormeerde primaire waterkeringen die een zee- of rivierarm afsluiten (de huidige zogenoemde b-keringen). In dit kader wordt voorgesteld de huidige overschrijdingskansen te vervangen door overstromingskansen en faalkansen.[3] Daarnaast wordt de bestaande systematiek met normering van dijkringen vervangen door een systematiek waarbij onderdelen van dijkringen, dijktrajecten, worden genormeerd. Voorts bevat het wetsvoorstel een grondslag om bij ministeriële regeling voorschriften te geven die de beheerder moet toepassen bij het bepalen van de hydraulische belasting en het bepalen van de sterkte alsmede een verplichting om overschrijding van de signaleringsnorm te melden. Het wetsvoorstel bevat tevens een basis voor subsidie voor waterstaatkundige projecten vanaf het moment waarop een kering niet meer aan de signaleringsnorm voldoet.

[3] Toelichting, paragraaf 2.1: «De huidige normen, die worden uitgedrukt in een overschrijdingskans, houden alleen rekening met de kans van een overstroming door het overschrijden van een bepaalde waterstand – die overigens een belangrijke oorzaak van het falen van waterkeringen blijft. Een overstromingskans is de kans op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering door welke oorzaak dan ook.» In een overstromingskans zoals deze in het voorstel wordt gedefinieerd zijn meer faalfactoren verdisconteerd dan in de overschrijdingskans, dit als gevolg van verbeterde technische inzichten in de manieren waarop waterkeringen aan waterkerend vermogen kunnen verliezen.

2. Normering en normeringssystematiek

Het voorstel bevat een nieuwe normering en een nieuwe normeringssystematiek. Bij het hiernavolgende onderdeel a zal eerst met betrekking tot de voorgestelde ondergrenzen worden weergegeven waarin deze verschillen van de signaleringsnormen. De Afdeling plaatst daarna allereerst opmerkingen bij het ontbreken van de aanduiding van de ondergrens per dijktraject (i). Onverminderd het bij (i) vermelde worden opmerkingen geplaatst bij de gehanteerde rekenfactor ter bepaling van de ondergrens (ii) en bij de juridische gevolgen van het niet meer voldoen aan de ondergrens (iii). In onderdeel b plaatst de Afdeling opmerkingen bij de signaleringsnorm.

a. De ondergrenzen

Het nieuwe normenstelsel is onder andere ingericht op het anticiperen op noodzakelijke dijkversterkingen.[4] *In het voorstel heeft dit vorm gekregen door het onderscheiden van een signaleringsnorm en een ondergrens.*[5] *De ondergrens is de weergave van het minimale beschermingsniveau dat de kering moet bieden.*[6] *De functie van de signaleringsnorm is het tijdig in kaart brengen van versterkingsopgaven, zodat de ondergrens en daardoor het basisbeschermingsniveau steeds gehandhaafd blijft. Op grond van het voorgestelde artikel 2.2, eerste lid onder a en b zijn per dijktraject enkel de overstromingskansen per jaar als signaleringswaarden opgenomen in bijlage II bij het wetsvoorstel. De ondergrens wordt niet per dijktraject geëxpliciteerd maar moet via een in het voorstel vastgelegde rekenfactor uit de signaleringswaarde worden afgeleid.*[7]

i. Ondergrens per dijktraject

De Afdeling is van oordeel dat artikel 2.2 van het voorstel en bijlage II aanpassing behoeven vanwege het hierna volgende.

De toelichting vermeldt dat de voorgestelde signaleringsnormen centraal staan in het nieuwe waterveiligheidsbeleid.[8] *De Afdeling onderkent de meerwaarde van deze normen ten opzichte van de huidige normering en het belang van deze normen die beogen te voorkomen dat in de praktijk een situatie ontstaat dat niet wordt voldaan aan een ondergrens. De signaleringsnormen zelf hebben, zoals hun aanduiding al aangeeft, een signaalfunctie. De waarborgfunctie voor de veiligheid is echter gelegen in de ondergrenzen. Gelet op de voorgestelde systeemverandering acht de Afdeling de nadruk die gelegd wordt op de signaleringsnormen en hun aanduiding per dijktraject begrijpelijk. Dit doet echter niet af aan het belang van een wettelijke waarborging van de ondergrenzen per dijktraject en aan het belang dat deze zelfstandig en eenduidig kenbaar*

[4] Toelichting, paragraaf 5.1 en 5.3.1.

[5] Toelichting, paragraaf 5.3.2: «Door Deltares zijn berekeningen uitgevoerd om voor elk dijktraject een ondergrens te bepalen.»

[6] Toelichting, paragraaf 2.4.5.

[7] Het voorgestelde vierde lid van artikel 2.2 regelt dit en luidt: «De overstromingskans per jaar waarop een dijktraject, niet zijnde een dijktraject als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b of c, onderscheidenlijk de faalkans per jaar waarop een dijktraject, genoemd in het eerste lid, onderdeel b, ten minste berekend moet zijn, is telkens een factor drie groter dan de overstromingskans, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onderscheidenlijk de faalkans, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, met dien verstande dat de eerstgenoemde overstromingskans onderscheidenlijk faalkans wordt afgerond op:
a. 1/300, als deze kleiner is dan 1/300, maar groter dan 1/1000;
b. 1/3000, als deze kleiner is dan 1/3000, maar groter dan 1/10.000; en
c. 1/30.000, als deze kleiner is dan 1/30.000, maar groter dan 1/100.000.»

[8] Toelichting, paragraaf 5.2.1.

zijn.[9] Het voorstel om via een rekenfactor uit de signaleringsnormen te moeten afleiden wat de ondergrens is bij een bepaald dijktraject, acht de Afdeling daarom onwenselijk. Dit klemt temeer nu het voorgestelde in de praktijk tot problemen kan leiden.

Bij de consultatie is op dit laatste ook door diverse instanties gewezen. Rijkswaterstaat (RWS), IPO, Deltares en TU Delft pleiten voor het expliciet opnemen van ondergrenzen in de wet, naast of in plaats van de nu opgenomen signaleringswaarden, met het oog op duidelijkheid, consistentie en uitvoerbaarheid van het nieuwe normenkader. De consultatiereactie van de TU Delft noemt de gekozen wijze van opnemen van enkel signaleringswaarden in het voorstel een «weeffout die voor onnodige verwarring en complexiteit zal zorgen».[10]
De Afdeling onderschrijft dit risico op complexiteit en verwarring, nu er ook dijktrajecten zijn waarvoor geen signaleringswaarden worden vastgesteld (artikel 2.2, eerste lid, onder c),[11] maar juist wel ondergrenzen zijn bepaald en in bijlage II van de wet opgenomen. Bijlage II bevat voor de meeste dijktrajecten signaleringsnormen en voor sommige dijktrajecten ondergrenzen. Omdat de bijlage zowel signaleringsnormen als ondergrenzen bevat, is onvoldoende helder bij welke trajecten de normen uit bijlage II de betekenis hebben van signaleringsnormen en wanneer die van ondergrenzen. De TU Delft vermeldt dat deze keuze in het voorstel een bestuurlijk compromis is dat «naar verwachting in de praktijk tot grote verwarring [zal] gaan leiden.»

Volgens de toelichting zijn zowel de signaleringswaarden als de ondergrenzen voor alle dijktrajecten in Nederland feitelijk reeds bepaald. Niet valt in te zien waarom de reeds bekende ondergrenzen per dijktraject zich niet zouden lenen voor opname in bijlage II bij het voorstel.[12] Het belang van deze opname is groot, nu de wet maximale helderheid dient te bieden over de te hanteren ondergrensnormen aangezien daarmee de wettelijke waarborg voor de veiligheid gegeven is.
De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de ondergrenzen alsnog per dijktraject op te nemen in bijlage II bij het voorstel en het voorgestelde artikel 2.2 en de toelichting daarop dienovereenkomstig aan te passen.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op.

ii. Rekenfactor

In het voorgestelde artikel 2.2, vierde lid is een wettelijke rekenfactor opgenomen waarmee uit de in bijlage II van het voorstel opgenomen signaleringswaarde, de ondergrens per dijktraject kan worden berekend.[13] De Afdeling maakt de volgende opmerkingen over deze systematiek.

De signaleringswaarde bepaalt wanneer een begin moet worden gemaakt met het plannen van herstelwerkzaamheden, om te voorkomen dat de waterkering de ondergrens overschrijdt en daarmee niet meer veilig

---

[9] In het bijzonder toegelicht in paragraaf 5.3.1 van de toelichting.

[10] Toelichting, paragraaf 12. Voor de consultatiereacties van Deltares en TU Delft, zie https://www.internetconsultatie.nl/ontwerpwijziging_waterwet/reacties.

[11] Artikelsgewijze toelichting bij artikel I, C: «Voor vrijwel alle dijktrajecten, ongeacht het type primaire waterkering [...] gaat een signaleringsnorm gelden. Alleen voor compartimenterende keringen, die onder normale omstandigheden geen water keren, wordt geen signaleringsnorm vastgesteld.» De onderdelen a en b het voorgestelde artikel 2.2, eerste lid voorzien in het vaststellen van signaleringsnormen. Zie verder paragraaf 4.3.3 van de toelichting voor een uitleg van de voorgestelde typologie van keringen.

[12] Voor een toelichting op de hier bedoelde indeling in normklassen, zie het voorgestelde artikel 2.2, vierde lid en paragraaf 5.4 van de toelichting

[13] Zie noot 6 voor de tekst van het voorgestelde artikel 2.2, vierde lid.

genoeg is. De signaleringwaarde wordt bereikt op een bepaald tijdstip, en op een later tijdstip de ondergrens. Volgens de toelichting zijn signaleringswaarden gebaseerd op normspecificaties die met gebruikmaking van de informatie uit de MKBA WV 21[14] *en de SLA WV 21*[15] *zijn vastgesteld en waarbij gerekend is met zogenoemde middenkansen: het gemiddelde beschermingsniveau gedurende de levensduur van een dijktraject.*[16] *Voor de ondergrenzen geldt dat deze de maximale overstromingskans of faalkans voor een kering weergeven die hoort bij het basisbeschermingsniveau.*[17] *Zowel de signaleringswaarde als de ondergrens zijn bekend nu deze waarden voor elk dijktraject feitelijk reeds bepaald zijn op basis van uitgevoerde berekeningen.*[18] *Om die reden is het de Afdeling niet duidelijk waarom de ene waarde via een rekenfactor uit de andere afgeleid zou moeten worden. Als dit al zou moeten geschieden, ligt het meer voor de hand de signaleringsnorm af te leiden uit de ondergrens voor de overstromingswaarde in plaats van omgekeerd. In de risicosystematiek is de ondergrens immers de bepalende waarde.*

Dit lijkt temeer van belang vanwege het volgende. Er vindt een indeling in klassen plaats van de getalswaarden van zowel de signaleringsnorm als de ondergrens.[19] *Het daarop toepassen van een rekenfactor en de afrondingsvoorschriften leidt tot een grove vereenvoudiging van de verhouding tussen deze waarden. De uit berekening gevonden verschillen per dijktraject tussen de feitelijk berekende signaleringsnormen en de feitelijk berekende ondergrenzen variëren immers van een factor 1 tot een factor 5. Pas na indeling in klassen blijkt in verreweg de meeste gevallen sprake te zijn van een factor 3.*[20] *Het komt de Afdeling voor dat deze vereenvoudiging in theorie kan leiden tot vaststelling van een minder bescherming biedende ondergrens dan uit de berekende waarden zou volgen.*

---

[14] Maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21e eeuw, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22. De MKBA is door onderzoeksinstituut Deltares in opdracht van het Ministerie van IenM uitgevoerd ten behoeve van de onderbouwing van waterveiligheidsnormen (Toelichting, paragraaf 2.2). In de MKBA WV21 zijn de kosten en baten onderzocht van maatregelen die tot doel hebben om de kans op een overstroming te reduceren. Zie blz. i van de MKBA WV21: «Voor de dijken die het achterland direct beschermen tegengrootschalige overstromingen vanuit de kust, rivieren en meren [...] zijn economisch optimale beschermingsniveaus berekend. Daarnaast zijn de kosten in beeld gebracht die nodig zijn om de economisch optimale beschermingsniveaus te realiseren. [...] In de MKBA is gebruik gemaakt van een economisch model dat een optimale, lange termijn investeringsstrategie in dijkverhogingen beschrijft. «Optimaal» wil zeggen dat de totale kosten van investeringen in dijkverhoging en verwachte schade (kans maal schade) over een langere periode worden geminimaliseerd.»

[15] Analyse van slachtofferrisico's Waterveiligheid 21e eeuw, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 31 710, nr. 22

[16] Paragrafen 2.4 en 2.5 van de MKBA WV21

[17] Toelichting, paragraaf 5.3.1.

[18] Toelichting, paragraaf 5.3.2.

[19] De indeling in normklassen is toegelicht in paragraaf 5.4 van de toelichting. Zie ook het voorgestelde artikel 2.2, vierde lid.

[20] De toelichting, paragraaf 5.3.2 vermeldt over de verhouding tussen de ondergrens en de signaleringswaarde: «[...] voor elk type dijktraject [is] berekend wat – gelet op het minimale beschermingsniveau dat het dijktraject moet bieden – de verhouding is tussen signaleringsnorm en ondergrens. Uit die berekeningen blijkt dat de ruwe overstromingskansgetallen voor de signaleringsnormen een factor 1–5 verschillen met die voor de ondergrenzen. Hierbij is de signaleringsnorm de strengste norm. Als de ruwe overstromingskansgetallen voor de ondergrens worden toebedeeld aan een normklasse, is in verreweg de meeste gevallen sprake van een factor 3. De variatie in factoren ontstaat onder meer doordat bij sommige trajecten voor het bepalen van de norm het LIR maatgevend is geweest en bij andere trajecten de economische schade op basis van de MKBA WV21. In ongeveer 33% van de dijktrajecten is het LIR maatgevend geweest. De MKBA is in ongeveer 66% van de dijktrajecten bepalend geweest. Verder worden verschillen bijvoorbeeld veroorzaakt door de grootte van het aandeel vaste kosten in de totale kosten bij vervanging van de waterkering.

De voorgestelde systematiek lijkt er derhalve toe te kunnen leiden dat met gebruik van de wettelijke rekenfactor een ondergrens wordt vastgesteld die minder bescherming biedt dan wanneer géén rekenfactor wordt gehanteerd, maar in plaats daarvan wordt uitgegaan van de daadwerkelijke berekende waarden voor het betreffende dijktraject. In het licht van de doelstellingen van de systematiek is dat niet goed begrijpelijk.

Tevens merkt de Afdeling op dat uit artikel 2.2, vijfde lid, van het wetsvoorstel en paragraaf 5.5 van de toelichting daarnaast nog volgt dat toepassing van de rekenfactor niet in alle gevallen aangewezen is, zodat voorzien moet worden in een bevoegdheid van de Minister van IenM om hiervan binnen de eerder genoemde bandbreedte af te wijken. Ziet de Afdeling het goed dan kunnen deze bevoegdheid en deze procedure gemist worden bij het opnemen van ondergrenzen per dijktraject in de wet. Voor nadere opmerkingen over deze bevoegdheid verwijst de Afdeling naar punt 3 van dit advies.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

iii. Juridische gevolgen ondergrens

De Afdeling wijst er op dat paragraaf 5.3.1 van de toelichting wel ingaat op de betekenis van de ondergrens voor het beleid en het beheer, maar niet op de mogelijke juridische gevolgen van het niet meer voldoen aan de ondergrens. Nu het om wettelijke grenzen gaat die ook belangen van derden raken, adviseert de Afdeling de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. De signaleringsnorm

Paragraaf 4.3.4 van de toelichting geeft aan de hand van vier stappen weer hoe de normen zijn berekend voor primaire waterkeringen die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstroming. De normering wordt in het wetsvoorstel uitgedrukt in een overstromingskans per jaar.[21] *Met betrekking tot de eerste stap is in de toelichting kortweg gesteld dat per dijktraject de eis is bepaald, die volgt uit het basisbeschermingsniveau en de kenmerken van het te beschermen gebied. Niet wordt toegelicht welke gebiedskenmerken dit precies betreft. Evenmin is inzichtelijk gemaakt de wijze waarop die gebiedskenmerken worden gewogen. De tweede stap betreft volgens de toelichting «de eis die volgt uit de MKBA WV21 bepaald aan de hand van de economische schade (inclusief dodelijke slachtoffers) en de kosten om de overstromingskans te verkleinen». Onvoldoende inzichtelijk is hoe deze tweede stap zich verhoudt tot de eerste. De toelichting vermeldt na de eerste twee stappen: «Van deze uitkomsten is de strengste eis opgenomen en ingedeeld in een klasse». Dit suggereert een keuze, terwijl de vormgeving van paragraaf 4.3.4 een volgordelijkheid van verschillende stappen suggereert.*

Nu paragraaf 4.3.4 cruciaal is voor het inzicht in de onderbouwing van de nieuwe normering, behoeven de in deze paragraaf beschreven stappen een nadere uitleg, zodat inzichtelijk wordt hoe de voorgestelde wettelijke normen tot stand gekomen zijn. In de toelichting dient tevens beter naar voren te komen wat het verband is tussen hetgeen in de paragrafen 2.2, 4.3.4 en in hoofdstuk 5 is uiteengezet over de nieuwe normering, zodat een integraal uitgewerkte toelichting ontstaat op de voorgestelde normeringssystematiek. Paragraaf 2.2 bespreekt de uitkomsten van de ten behoeve van de nieuwe normering uitgevoerde maatschappelijke

[21] Toelichting, paragraaf 4.3.4, eerste alinea.

kosten-baten analyse en slachtofferanalyse. In hoofdstuk 5 van de toelichting worden de functies van de signaleringsnorm en de ondergrens en hun onderlinge verhouding uiteengezet.

De Afdeling gaat er overigens op grond van voetnoot 58 bij paragraaf 4.3.4 van uit dat het hier het berekenen van signaleringnormen betreft. De Afdeling adviseert in de tekst van de paragraaf expliciet tot uitdrukking te brengen om welk type normen het hier gaat.

De Afdeling adviseert de voorgestelde systematiek beter inzichtelijk te maken door de toelichting op dit punt aan te vullen met inachtneming van het bovenstaande.

2. Normering en normeringssystematiek

Het advies van de Afdeling om de ondergrenzen per dijktraject in de wet op te nemen is opgevolgd. Zij zijn vastgelegd in de nieuwe bijlage III bij de Waterwet. Ook de ondergrenzen die al voor enkele dijktrajecten werden vermeld in bijlage II, zijn in deze bijlage III ondergebracht. Bijlage II bevat als gevolg hiervan alleen nog signaleringswaarden. Het voorstel voor het nieuwe artikel 2.2 van de Waterwet en de bijbehorende toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast. Het onderdeel van het artikel dat de formule bevatte voor de berekening van de ondergrenzen, is door het opnemen van de ondergrenzen in de wet overbodig geworden en komen te vervallen.

In onderdeel 5.3.1 van de memorie van toelichting wordt op advies van de Afdeling aandacht besteed aan de wettelijke waarborg voor de veiligheid die het opnemen van de ondergrenzen per dijktraject met zich meebrengt.

Onderdeel 4.3.4 van de memorie van toelichting, waarin stapsgewijs de wijze van berekenen wordt beschreven van de signaleringswaarden voor dijktrajecten die het achterland rechtstreeks beschermen tegen overstroming door buitenwater, is conform het advies van de Afdeling aangepast. De toelichting bij met name de eerste twee stappen is uitgebreid. De daaropvolgende keuze voor de strengste van de uitkomsten van die twee stappen, is opgenomen als stap 3 en nader toegelicht. Tevens is door onderlinge verwijzingen de samenhang met paragraaf 2.2 en hoofdstuk 5 verbeterd.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in onderdeel 5.3.3 van de memorie van toelichting de verhouding tussen de signalerings-waarde en de ondergrens verduidelijkt.

3. Bevoegdheid af te wijken van ondergrenzen

Het voorgestelde artikel 2.2, vijfde lid, regelt dat de Minister op verzoek van de beheerder een andere dan in het vierde lid van artikel 2.2 geregelde rekenfactor kan vaststellen voor het berekenen van de ondergrens voor dijkveiligheid voor een bepaald dijktraject. De Afdeling adviseert onder 2a (i) om ondergrenzen per dijktraject in bijlage II van de wet op te nemen. Volgt de regering dat advies op, dan lijkt het de Afdeling dat daarmee de noodzaak voor de bevoegdheid voor de Minister van IenM om af te wijken van ondergrenzen wegvalt. De normen voor elk dijktraject zijn dan immers direct uit de wet kenbaar, zonder toepassing van de hierboven besproken rekenfactor die een gemiddelde betreft en mogelijk noopt tot maatwerk. Ingeval de regering de voorgestelde bevoegdheid om af te wijken van de wettelijke ondergrenzen handhaaft, dient daarbij naar het oordeel van de Afdeling het volgende in acht te worden genomen.

De Afdeling maakt ten eerste een opmerking over de afwijkingsbevoegdheid in relatie tot het basisbeschermingsniveau dat het voorstel beoogt te bieden. Bij het vaststellen van een afwijkende ondergrens moet het basisbeschermingsniveau gegarandeerd blijven, aldus de toelichting.[22] *Het is aangewezen in de toelichting te verduidelijken hoe het basisbeschermingsniveau gewaarborgd kan blijven, wanneer afgeweken wordt van de ondergrenzen. Die vraagt rijst, omdat de toelichting stelt dat de ondergrens de weergave is van het minimale beschermingsniveau dat een dijktraject moet bieden.*[23]

Voorts is niet duidelijk waarom gekozen is voor een bevoegdheid tot afwijking van de ondergrenzen. De ondergrenzen hebben immers een wettelijke waarborgfunctie voor de waterveiligheid. Een afwijkingsbevoegdheid ten aanzien daarvan lijkt minder voor de hand te liggen dan een afwijkingsbevoegdheid ten aanzien van de signaleringsgrenzen. Bij de signaleringsgrenzen is immers geen sprake van een wettelijke waarborgfunctie met betrekking tot het basisbeschermingsniveau. Bij een bevoegdheid tot afwijken van de signaleringsnormen zou het gewenste maatwerk kunnen plaatsvinden zonder dat het basisbeschermingsniveau in geding is. De Afdeling acht het aangewezen dat in de toelichting wordt ingegaan op de keuze voor een afwijkingsbevoegdheid bij ondergrenzen in plaats van bij signaleringsnormen.

Tot slot merkt de Afdeling op dat, zoals hierboven reeds gesteld, bij het vaststellen van een afwijkende ondergrens door de Minister het basisbeschermingsniveau gegarandeerd moet blijven. Dit blijkt echter enkel uit de toelichting en komt niet expliciet tot uitdrukking in de voorgestelde wettekst. Indien al de bevoegdheid tot afwijking van de ondergrenzen per dijktraject in de wet zelf noodzakelijk wordt geacht, acht de Afdeling het aangewezen dat het oogmerk van een gegarandeerd minimaal beschermingsniveau in de wettekst zelf wordt verankerd. Daartoe kan in artikel 2.2, vijfde lid, expliciet tot uitdrukking worden gebracht dat bij hantering van de afwijkingsbevoegdheid het basisbeschermingsniveau steeds gewaarborgd dient te zijn.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen. Indien de noodzaak van de afwijkingsbevoegdheid met betrekking tot de ondergrenzen niet dragend kan worden gemotiveerd, adviseert de Afdeling daarvan af te zien en te bezien of een afwijkingsbevoegdheid van de signaleringsnormen aangewezen is. Tevens adviseert de Afdeling in de tekst van artikel 2.2, vijfde lid, expliciet tot uitdrukking te brengen dat bij gebruikmaking van de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid, indien deze wordt gehandhaafd, het basisbeschermingsniveau steeds gewaarborgd moet zijn.

Een tweede opmerking betreft de vraag wanneer gebruik gemaakt zou moeten van deze bevoegdheid. De bevoegdheid kan worden ingezet vanwege «bijzondere kenmerken» van het betreffende dijktraject, aldus de voorgestelde wettekst. De toelichting geeft echter geen concrete invulling aan of verduidelijking van de term «bijzondere kenmerken» waarvan sprake moet zijn bij hantering van de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid maar stelt enkel: «Het kan zijn dat in uitzonderlijke gevallen, wanneer bijzondere kenmerken van een dijktraject dit noodzakelijk maken, het bepalen van de ondergrens meer maatwerk vergt dat het hanteren van de

[22] Toelichting, paragraaf 5.5: de Minister moet bij inzet van de bevoegdheid tenminste beoordelen of nog steeds het beoogde beschermingsniveau wordt geboden.
[23] Toelichting, paragraaf 2.4.5.

factor 3.»[24] Hiermee wordt onvoldoende duidelijk op welke situaties de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid ziet.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om mede aan de hand van concrete situaties te verduidelijken wanneer de noodzaak tot hantering van de voorgestelde afwijkingsbevoegdheid zich voordoet.

3. Bevoegdheid af te wijken van ondergrenzen

In verband met het opnemen van de ondergrenzen per dijktraject in de wet, is de eerder voorgestelde bevoegdheid van de Minister van I en M om af te wijken van de formule voor het berekenen van de ondergrenzen, overeenkomstig het advies van de Afdeling geschrapt.

4. Invoeringstermijn

a. Planning periodieke toetsronde 2017

Het voorstel betekent een ingrijpende wijziging van de normering voor dijktrajecten en daarmee van het kader waaraan dijktrajecten getoetst moeten worden. Uit de toelichting blijkt onvoldoende dat 2017 voor alle relevante partijen haalbaar is als startmoment om te gaan werken met en te gaan toetsen aan de nieuwe wettelijke normen. De Unie van Waterschappen geeft in haar consultatiereactie weliswaar niet aan dat deze datum niet haalbaar zou zijn, maar de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) maakt hier in de door haar uitgevoerde uitvoerbaarheidstoetsen wel opmerkingen over. De ILT noemt deze datum als een risico voor succesvolle invoering van de nieuwe normen, onder meer vanwege de aanpassingen die de ILT aan haar ICT voorzieningen moet maken als gevolg van het voorstel. De ILT noemt daarnaast in het kader van de uitvoerbaarheid als aandachtspunt dat voor de inrichting van het proces van veiligheidsbeoordeling en de totstandkoming van het wettelijk toetsinstrumentarium de voorbereidingstijd erg beperkt is. Ook het IPO wijst op het belang van een goede implementatie van de wet, onder andere door zorgvuldige communicatie. De toelichting vermeldt enkel dat in samenwerking met betrokken partijen hard gewerkt wordt aan een goede implementatie.[25] De Afdeling acht dit onvoldoende gelet op het belang dat met de nieuwe systematiek is gemoeid.

De Afdeling adviseert de praktische haalbaarheid van de beoogde termijn voor het invoeren van de nieuwe normen nader toe te lichten.

b. Terugwerkende kracht

De inwerkingtredingsbepaling van het voorstel regelt dat indien de wet in werking treedt na 1 januari 2017, de artikelen I en II terugwerken tot en met die datum.[26] De wenselijkheid van de terugwerkende kracht wordt toegelicht onder verwijzing naar het begin van de volgende periodieke toetsronde van primaire waterkeringen. Artikel 2.12, derde lid, van de Waterwet schrijft voor dat de Minister elke twaalf jaar verslag uitbrengt aan de beide Kamers der Staten-Generaal over de waterstaatkundige toestand van de primaire waterkeringen. De toelichting gaat uit van de

---

[24] Toelichting, paragraaf 5.5. De artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 2.2 van de wet herhaalt dezelfde uitleg.

[25] Toelichting, paragrafen 12.4 en 12.5.

[26] Artikel I wijzigt de Waterwet, artikel II wijzigt artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht, zodat tegen een besluit van de Minister van IenM op grond van het voorgestelde artikel 2.2, vijfde lid, beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat.

start van die toetsronde in 2017.[27] *De laatste rapportage was in 2011, de eerstvolgende zou op basis daarvan in 2023 moeten zijn. De duur of ingangsdatum van toetsrondes die tot die rapportage moeten leiden, zijn niet in de wet bepaald. De toelichting bij het voorstel verwijst in dit kader naar de Deltabeslissing Waterveiligheid uit 2015, waar 2017 als beginmoment voor de volgende toetsronde voor primaire waterkeringen genoemd wordt.*[28]
De Afdeling merkt op dat terugwerkende kracht alleen wordt verleend indien daar een bijzondere reden voor is en in beginsel niet aan belastende regelingen wordt toegekend.[29] *Uit de toelichting blijkt niet of minder ingrijpende alternatieven voor terugwerkende kracht zijn overwogen, zoals bijvoorbeeld het eenmalig uitstellen van de rapportageverplichting op grond van artikel 2.12, derde lid, van de Waterwet.*

De Afdeling adviseert de noodzaak van terugwerkende kracht in het licht van mogelijke alternatieven toe te lichten en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. Invoeringstermijn

De laatste ronde van beoordeling van de primaire waterkeringen vond plaats van 2006 tot 2011. In 2011 is in het Bestuursakkoord Water afgesproken in afwachting van de totstandkoming van de nieuwe normering de nieuwe beoordelingsronde uit te stellen. Omdat wordt verwacht dat in een aantal gebieden een aanzienlijk aantal dijktrajecten niet aan de nieuwe normering zal voldoen, willen de beheerders – mede vanwege het eerdere uitstel – snel aan de slag. Zolang de nieuwe normering nog niet van kracht is, is het echter niet mogelijk op basis daarvan een beheerdersoordeel voor een dijktraject te geven en subsidie te verstrekken voor de benodigde versterkingsmaatregelen. Dit maakt spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel gewenst.

Opmerkingen over de invoeringstermijn van de nieuwe normering tijdens de consultatie over het wetsvoorstel, hebben geleid tot intensivering van de samenwerking en van de voorbereidende werkzaamheden (zoals het maken van een draaiboek voor de nieuwe beoordelingronde, het verzorgen van opleidingen en proeftoetsingen en het ontwikkelen van ICT-voorzieningen). De ontwikkeling van het wettelijk beoordelingsinstrumentarium is in een dusdanig stadium, dat het gelijktijdig met de wetswijziging in werking kan treden. De betrokken partijen achten de invoering per 1 januari 2017 om die redenen haalbaar.

Gelet op het eerdere uitstel van de nieuwe beoordelingronde en de wens van de beheerders om snel te kunnen beginnen, is inwerkingtreding, zo nodig, met terugwerkende kracht wenselijk en gerechtvaardigd. De wenselijkheid van inwerkingtreding per 1 januari 2017 is toegelicht in de memorie van toelichting in onderdeel 2.4.7 en bij artikel IV van het wetsvoorstel.

[27] Toelichting, paragraaf 2.4.6, vierde alinea en de artikelsgewijze toelichting bij wijzigingsartikel V.

[28] *Deltaprogramma 2015, werk aan de delta. De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden.* Daarin staat op p. 22: «Het kabinet streeft ernaar om de nieuwe normen in 2017 te hebben opgenomen in de Waterwet, zodat de Vierde Toetsing in 2017 op basis van de nieuwe normen kan plaatsvinden.»

[29] Vgl. aanwijzing 167, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

5. Definitie van overstromingskans

In de toelichting wordt het begrip overstromingskans gedefinieerd als de kans op een overstroming door het bezwijken van een primaire waterkering door welke oorzaak dan ook.[30] *De toelichting geeft uitvoerig aan hoe bij de opstelling van normen voor toetsing van de overstromingskansen rekening gehouden wordt met economische schade en het aantal dodelijke slachtoffers. De Afdeling merkt op dat, anders dan in de toelichting, de criteria economische schade en het aantal dodelijke slachtoffers ook deel uitmaken van de definitie van de overstromingskans in de voorgestelde wettekst.*

De Afdeling adviseert de wettekst en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

5. Definitie van overstromingskans

Het advies van de Afdeling om de toelichting bij het wetsvoorstel voor wat het begrip overstromingkans aan te passen, is opgevolgd. De tekst van de inleidende paragraaf van hoofdstuk 2 van de toelichting is in overeenstemming gebracht met de begripsomschrijving van overstromingskans in het wetsvoorstel.

Voorts is van de gelegenheid gebruikgemaakt om in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting een aantal wetstechnische en redactionele verbeteringen aan te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

[30] Toelichting, paragraaf 2.1.